



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 140/2023
du 19 octobre 2023
Numéro du rôle : 7940

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, posées par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge J. Moerman, faisant fonction de présidente, du président P. Nihoul, et des juges Y. Kherbache, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par la juge J. Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 12 janvier 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2023, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, en ce que cette disposition prévoit que, pour un tiers intéressé, le délai de recours relatif à l'inscription d'une construction réputée autorisée dans le registre des autorisations commence à courir le jour suivant la date d'inscription dans le registre des autorisations, sans que la moindre publication soit organisée à cet effet, de sorte que la durée du délai de recours ouvert devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre une telle décision dépend d'un devoir de vigilance trop strict incombant au tiers intéressé et sera au moins partiellement écoulée au moment où le tiers intéressé prendra effectivement connaissance de la décision d'inscription dans le registre des autorisations, alors que dans le cas de l'octroi d'un permis d'environnement, qui est également susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le délai de recours pour un tiers intéressé commence à courir, conformément à l'article 105, § 3, 2°, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, le jour suivant l'affichage de cette décision, de sorte que les tiers intéressés peuvent compter sur ce mode de publication pour, le cas échéant, agir en temps utile contre une telle décision ? »;

« L'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, en ce que cette disposition opère une distinction entre, d'une part, le cas d'une décision d'inscription d'une construction dans le registre des autorisations, le délai de recours pour un tiers intéressé commençant dans ce cas à courir le jour suivant l'inscription de la construction dans le registre des autorisations, sans que cette décision d'inscription soit publiée, de sorte que le délai de recours sera au moins partiellement écoulé au moment où le tiers intéressé prendra effectivement connaissance de la décision d'inscription dans le registre des autorisations, et, d'autre part, le cas d'une décision refusant d'inscrire une construction dans le registre des autorisations, cas dans lequel le Code flamand de l'aménagement du territoire ne règle pas le point de départ du délai de recours à l'égard du tiers intéressé et dans lequel la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations prend, comme point de départ pour le délai de recours, la prise de connaissance effective de la décision refusant l'inscription dans le registre, de sorte que, pour un tiers intéressé, la décision d'inscrire une construction réputée autorisée dans le registre des autorisations et la décision de refus à cette fin sont soumises à des délais de recours différents ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Kurt Verheggen;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Kurt Verheggen a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 12 juillet 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs W. Verrijdt et K. Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1er septembre 2023.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 15 octobre 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Ostende décide d'inscrire une construction au registre des permis comme étant « réputée autorisée », conformément à l'article 5.1.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'une habitation plurifamiliale composée de trois logements.

Kurt Verheggen est un riverain de cette construction. Le 13 janvier 2022, il introduit auprès du Conseil pour les contestations des autorisations un recours en annulation de la décision d'inscription précitée.

Le Conseil pour les contestations des autorisations considère qu'en vertu de l'article 4.8.11, § 2, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, les recours en annulation de décisions d'enregistrement doivent être introduits dans un délai de quarante-cinq jours. Lorsqu'aucune notification de la décision d'enregistrement n'est requise, ce délai prend cours le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis. Une décision d'enregistrement ne doit pas être notifiée aux tiers intéressés et la législation n'impose pas non plus l'affichage d'une telle décision ni une autre forme de publicité. Selon le Conseil pour les contestations des autorisations, il résulte de ces dispositions que le délai de recours peut être en partie écoulé ou avoir expiré au moment où un tiers intéressé prend connaissance de la décision d'enregistrement. Le Conseil pour les contestations des autorisations pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime que la Cour doit limiter son examen à l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire, puisque les questions préjudicielles portent exclusivement sur le point de départ du délai de recours en ce qui concerne les décisions d'enregistrement ne nécessitant aucune notification. Selon le Gouvernement flamand, cette disposition est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

A.1.2. Le Gouvernement flamand souligne que le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en matière d'aménagement du territoire. Au vu des différences qui existent entre les permis d'environnement et les décisions d'enregistrement, la circonstance que les deux catégories de décisions ne sont pas soumises aux mêmes exigences en matière de publicité ne crée aucune discrimination. Il ne serait question d'une discrimination que si le droit d'accès au juge des personnes concernées était limité de façon disproportionnée. Il n'est pas impossible ni exagérément difficile pour les tiers intéressés de prendre connaissance d'une décision d'enregistrement et d'introduire un recours contre celle-ci. En effet, les décisions d'enregistrement sont répertoriées dans le registre des permis, qui est accessible au public. Il incombe à tout tiers intéressé de faire preuve de la vigilance nécessaire.

A.1.3. Par son arrêt n° 8/2011 du 27 janvier 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.008), la Cour a jugé que l'inscription au registre des permis constituait une forme de publicité appropriée pour les décisions de validation, et que le fait que cette inscription fasse débiter le délai de recours n'emportait pas une restriction disproportionnée du droit d'accès au juge. Selon le Gouvernement flamand, cette jurisprudence est également applicable au régime de délais prévu pour les décisions d'enregistrement. En effet, à l'instar d'une décision de validation, une décision d'enregistrement ne fait que confirmer une situation de fait existante. La présomption d'autorisation existe par ailleurs indépendamment de l'inscription de la construction au registre des permis comme étant réputée autorisée. En ce qui concerne les constructions édifiées avant le 22 avril 1962, l'inscription au registre des permis ne modifie en rien leur situation juridique. Par contre, pour ce qui est des constructions édifiées entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional, cette inscription produit des effets juridiques, en ce que la preuve contraire ne peut plus être fournie dès que la construction est inscrite depuis une année au registre des permis comme étant réputée autorisée. Il n'en demeure pas moins que les tiers intéressés disposent également d'un moyen de recours en ce qui concerne ces dernières constructions, puisqu'ils peuvent en contester le caractère autorisé en introduisant un acte d'opposition dans un délai de cinq ans après l'édification ou la pose de la construction (article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Ils peuvent donc également faire obstacle à l'inscription ultérieure de la construction au registre des permis.

A.2.1. Selon Kurt Verheggen, l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire forme un tout et rien ne justifie que la Cour limite son examen à l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), ainsi que le soutient le Gouvernement flamand.

A.2.2. Kurt Verheggen estime que l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est incompatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Le fait que le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en la matière ne change rien au fait qu'il doit respecter le droit d'accès au juge.

Kurt Verheggen souligne que les décisions d'enregistrement ne sont pas communiquées aux tiers intéressés et que le registre des permis ne contient pas forcément l'intégralité de ces décisions. Ceux-ci ne peuvent en prendre connaissance qu'en faisant valoir de façon régulière et proactive leur droit à la publicité de l'administration. Ils ne peuvent pas non plus prédire quelles constructions seront inscrites au registre des permis comme étant réputées autorisées. Il est dès lors possible que des tiers intéressés ne prennent connaissance d'une décision d'enregistrement qu'à un moment où le délai de recours a déjà pris cours, voire a expiré.

A.2.3. En ce qui concerne la première question préjudicielle, Kurt Verheggen expose que les décisions d'enregistrement s'apparentent fortement aux permis d'environnement, en particulier aux permis de régularisation, et qu'elles revêtent également un caractère constitutif de droits. C'était précisément pour cette raison que le législateur décretaal avait prévu la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations. La notification par voie d'affichage renforce par ailleurs la sécurité juridique. Il n'est donc pas raisonnablement justifié qu'une décision d'enregistrement ne doive pas faire l'objet d'un affichage, contrairement à ce qui est le cas pour une décision d'autorisation, ni que le délai de recours relatif à une décision d'enregistrement prenne cours à un moment où un tiers intéressé ne peut en avoir connaissance.

Selon Kurt Verheggen, l'arrêt n° 8/2011 précité ne conduit pas à une autre conclusion. Par cet arrêt, la Cour a seulement jugé que le point de départ du délai de recours relatif aux décisions d'autorisation et de validation était constitutionnel, mais elle ne s'est pas prononcée sur le régime de délais prévu en ce qui concerne les décisions d'enregistrement. Cet arrêt confirme au contraire l'inconstitutionnalité dudit régime de délais, puisque la Cour a fondé son jugement sur le fait que tant les décisions d'autorisation que les décisions de validation sont publiées par voie d'affichage. En ce qui concerne les décisions d'enregistrement, aucun affichage n'est prévu.

En ce qu'il se réfère à la possibilité pour un tiers intéressé d'introduire un acte d'opposition dans un délai de cinq ans après l'édification ou la pose de la construction (article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire), le Gouvernement flamand ne tient pas compte du fait que l'état supposé autorisé peut également porter sur des actes urbanistiques qu'un tiers n'a pas pu observer, comme une modification de fonction ou une division en plusieurs unités de logement. Le Gouvernement flamand ne tient pas compte non plus de la situation dans laquelle le tiers intéressé concerné n'a acheté un immeuble dans les environs qu'après l'édification ou la pose de la construction.

A.2.4. Kurt Verheggen estime, en grande partie pour les mêmes raisons, que la différence de traitement qui existe entre les tiers intéressés, mentionnée dans la deuxième question préjudicielle, selon qu'ils souhaitent introduire un recours contre l'inscription d'une construction au registre des permis comme étant réputée autorisée ou contre un refus d'une telle inscription, n'est pas non plus raisonnablement justifiée. L'on n'aperçoit pas pourquoi la prise de connaissance effective ne fait débiter le délai de recours que dans le dernier cas.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le délai dont dispose un tiers intéressé pour introduire un recours contre l'inscription d'une construction au registre des permis comme étant « réputée autorisée ».

B.2. L'article 4.2.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire instaure un régime de permis pour les actes urbanistiques. Un permis d'environnement préalable est notamment requis pour la réalisation de certains travaux de construction, parmi lesquels l'édification ou la

pose et la démolition, la reconstruction, la transformation et l'agrandissement d'une construction (article 4.2.1, 1^o, a), et c)).

B.3.1. L'article 4.2.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit une présomption de permis pour certaines constructions. Il s'agit des constructions existantes qui ont été édifiées avant le 22 avril 1962, pour lesquelles la présomption revêt un caractère irréfragable, et des constructions existantes édifiées entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional, pour lesquelles la présomption revêt un caractère réfragable :

« § 1er. Les constructions existantes dont il a été démontré par un quelconque élément de preuve autorisé de droit qu'elles ont été édifiées avant le 22 avril 1962 sont de tout temps réputées autorisées pour l'application du présent code.

§ 2. Les constructions existantes, dont il a été démontré par un quelconque élément de preuve autorisé de droit qu'elles ont été édifiées dans la période allant du 22 avril 1962 à la première entrée en vigueur du plan régional dans le cadre duquel elles s'inscrivent, sont 'réputées autorisées' pour l'application du présent code, sauf si le caractère autorisé est contesté par le biais d'un procès-verbal ou d'un acte d'opposition non anonyme, chaque fois rédigé dans un délai de cinq ans après l'édification ou la pose de la construction.

Une fois que la construction est enregistrée depuis un an dans le registre des permis comme 'réputée autorisée', la preuve contraire visée au premier alinéa ne peut plus être fournie. Le 1er septembre 2009 vaut comme première date possible pour le commencement de ce délai d'un an. Cette réglementation ne vaut pas lorsque la construction est située dans une zone vulnérable d'un point de vue spatial.

§ 3. Si, par rapport à une construction réputée autorisée, des actes ont été effectués qui ne satisfont pas aux conditions du § 1er et du § 2, premier alinéa, ces actes ne sont pas couverts en raison des présomptions visées à cet article.

§ 4. Cet article n'entraîne jamais la révocation des décisions passées en force de choses jugées, qui contredisent le caractère autorisé d'une construction ».

B.3.2. Des constructions réputées autorisées sont en principe assimilées à des constructions autorisées, même si elles n'ont pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme ou d'un permis d'environnement (voy. notamment l'article 4.1.1, 7^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire; voy. aussi *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n^o 2011/1, p. 87).

B.4. L'article 5.1.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit d'inscrire dans le registre des permis les constructions auxquelles s'applique une présomption de permis :

« § 1er. Les constructions existantes, à l'exception des infrastructures et des enseignes publicitaires, dont il a été démontré par un quelconque élément de preuve autorisé de droit dans le sens du livre III, titre III, chapitre VI du Code civil qu'elles ont été édifiées avant le 22 avril 1962, sont incluses dans le registre des permis comme étant 'réputées autorisées', sans préjudice de l'article 4.2.14, § 3 et § 4. L'autorité communale est soumise à une obligation active d'enquête pertinente.

La constatation de la présence d'une preuve valable attestant que la construction existante a été édifiée avant le 22 avril 1962 - et la description de la nature de cette preuve - vaut comme motivation pour la décision d'enregistrement en tant que 'réputée autorisée'.

La constatation du fait que la construction n'existe plus, de l'absence d'un quelconque élément de preuve ou du fait que les éléments de preuve disponibles sont entamés par des irrégularités explicitement indiquées, vaut comme motivation pour le refus de son inclusion en tant que 'réputée autorisée'.

Un refus d'enregistrement de la construction comme étant 'réputée autorisée' sera signifié au propriétaire par le biais d'un envoi sécurisé.

§ 2. Les constructions existantes, à l'exception des infrastructures et des enseignes publicitaires, dont il a été démontré par un quelconque élément de preuve autorisé de droit dans le sens du livre III, titre III, chapitre VI du Code civil qu'elles ont été édifiées dans la période allant du 22 avril 1962 à la première entrée en vigueur du plan régional se rapportant à l'endroit où elles se situent, et dont le caractère autorisé n'a pas été contesté par les autorités publiques au moyen d'un procès-verbal ou d'un acte d'opposition non anonyme, chaque fois rédigé dans un délai de cinq ans après l'édification ou l'installation de la construction, sont enregistrées dans le registre des permis comme étant 'réputées autorisées', sans préjudice de l'article 4.2.14, § 3 et § 4. L'autorité communale est soumise à une obligation active d'enquête pertinente. Le registre des permis mentionne la date d'enregistrement de la construction comme 'réputée autorisée'.

La constatation du fait que les autorités n'ont pas connaissance d'une preuve contraire valable constitue une motivation pour un enregistrement de la construction comme étant 'réputée autorisée'.

La constatation du fait que les autorités ont connaissance d'une preuve contraire valable accompagnée de la description de sa nature constitue une motivation de refus pour un enregistrement de la construction comme étant 'réputée autorisée'.

Un refus d'enregistrement de la construction comme étant 'réputée autorisée' sera signifié au propriétaire par le biais d'un envoi sécurisé. Cette obligation de communication n'est pas applicable aux constructions pour lesquelles une communication motivée a déjà été effectuée lors de l'établissement de l'avant-projet du registre des permis.

§ 3. L'enregistrement ou le refus d'enregistrement d'une construction comme étant 'réputée autorisée' dans le registre des permis peut être contesté par l'introduction d'un recours auprès du Conseil pour les Contestations des Autorisations, conformément aux, et en tenant compte des modalités visées au chapitre VIII du titre IV et au décret du 4 avril 2014

relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes. L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est d'application correspondante ».

B.5.1. L'article 5.1.3, § 3, précité, du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations contre l'enregistrement ou le refus d'enregistrement d'une construction dans le registre des permis comme étant 'réputée autorisée'. L'article 4.8.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire confirme que « le Conseil, en tant que juridiction administrative, se prononce, sous forme d'arrêts, sur les recours introduits d'annulation de : [...] 3° décisions d'enregistrement, à savoir des décisions administratives où une construction est reprise comme 'supposée être autorisée' au registre des permis ou où une telle reprise est refusée ».

B.5.2. En vertu de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, les recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations concernant des décisions d'enregistrement peuvent être introduits par :

« 1° la personne disposant de droits réels ou personnels à l'égard d'une construction qui fait l'objet d'une décision d'enregistrement, ou qui utilise cette construction de fait;

2° chaque personne physique ou morale à qui la décision d'enregistrement contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

3° des associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts ».

B.5.3. L'article 4.8.11, § 2, en cause, du Code flamand de l'aménagement du territoire fixe les délais dans lesquels de tels recours doivent être introduits :

« Les recours relatifs aux décisions [...] d'enregistrement sont introduits dans une échéance de quarante-cinq jours, qui prend cours comme suit :

1° ...;

2° en ce qui concerne les décisions d'enregistrement :

a) soit le jour suivant la notification, lorsqu'une telle notification est requise;

b) soit le jour suivant la date d'inscription de la construction dans le registre des autorisations, dans tous les autres cas ».

Le choix de faire débiter le délai de recours le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis lorsqu'aucune notification n'est requise répond au souci d'une procédure rapide visant à offrir le plus rapidement possible la sécurité juridique au demandeur (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 218; *ibid.*, 2010-2011, n° 1171/1, pp. 10-11).

B.6.1. Le Code flamand de l'aménagement du territoire a coordonné les dispositions du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » (ci-après : le décret du 18 mai 1999).

L'article 133/71 du décret du 18 mai 1999, qui a été inséré par l'article 36 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien » (ci-après : le décret du 27 mars 2009), portait non seulement sur les recours relatifs aux décisions d'enregistrement, mais aussi sur les recours relatifs aux décisions d'autorisation et de validation. Initialement, le paragraphe 2 de cette disposition prévoyait un délai de recours de trente jours au lieu de quarante-cinq jours :

« Les recours sont introduits dans un délai de déchéance de trente jours, à compter comme suit :

1° pour ce qui est des décisions d'autorisation :

- a) soit le jour après la date de signification, lorsqu'une telle signification est requise;
- b) soit, dans tous les autres cas, le jour après la date d'affichage;

2° pour ce qui est des décisions de validation :

- a) soit le jour après la date de signification, lorsqu'une telle signification est requise;
- b) soit, dans tous les autres cas, le jour après la date d'enregistrement dans le registre des permis;

3° pour ce qui est des décisions d'enregistrement :

- a) soit le jour après la date de signification, lorsqu'une telle signification est requise;
- b) soit, dans tous les autres cas, le jour après la date d'enregistrement de la construction dans le registre des permis ».

B.6.2. Par son arrêt n° 8/2011 du 27 janvier 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.008), la Cour a annulé l'article 133/71, § 2, 1°, b), 2°, b), et 3°, b), du décret du 18 mai 1999.

La Cour a jugé :

« B.13.3.3.4. Le fait que le délai de recours pour les décisions relatives aux autorisations débute le jour qui suit celui de l'affichage est dicté par le but de procurer au plus tôt la sécurité juridique au demandeur de permis, ce qui n'est pas possible si le début du délai de recours dépend de la connaissance de la décision par la partie qui introduit le recours. A cet égard, le législateur décrétoal a pu tenir compte de ce qu'il s'agit soit de grands projets, dont il sera suffisamment connu que le permis a été accordé, soit de projets dont l'incidence est limitée à l'environnement immédiat de l'endroit sur lequel porte la demande de permis. Le législateur décrétoal pouvait donc raisonnablement partir du principe que l'affichage constitue une forme de publicité adéquate pour informer les personnes intéressées de l'existence de la décision relative à l'autorisation.

[...]

B.13.3.3.5. En ce qui concerne le fait que le délai de recours pour les décisions de validation débute le jour qui suit celui de la transcription dans le registre des permis, le législateur décrétoal a pu tenir compte de ce que ces décisions de validation sont, conformément à l'article 101 du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 36 attaqué, limitées à l'attestation *as-built*, dans laquelle il est déclaré que les actes relatifs à une construction ou à un ensemble immobilier ne dérogent pas ou ne dérogent que de façon marginale aux plans qui font l'objet du permis d'urbanisme ou de la déclaration (article 99, alinéa 1er, du décret précité). Par conséquent, l'attestation *as-built* porte sur des plans qui ont déjà été autorisés ou déclarés. Si une autorisation a été délivrée, celle-ci a été publiée par voie d'affichage et a pu être attaquée dans les trente jours de l'affichage.

B.13.3.3.6.1. Bien que le fait que le délai de recours soit de trente jours et le fait que ce délai débute le jour qui suit celui de l'affichage ou de la transcription dans le registre des permis ne limitent pas de manière disproportionnée le droit d'accès au juge lorsqu'ils sont envisagés séparément, la Cour doit vérifier si la combinaison des deux éléments ne diminue pas sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable.

B.13.3.3.6.2. Ainsi qu'il est mentionné en B.13.3.3.2, les recours en annulation doivent être introduits devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat dans les soixante jours qui suivent la publication ou la notification des actes, règlements ou décisions attaqués ou, s'ils ne doivent être publiés ni notifiés, dans un délai de soixante jours à compter du moment où le requérant en a eu connaissance.

B.13.3.3.6.3. Les dispositions attaquées ont pour effet que le délai de recours est réduit de soixante jours à compter de la connaissance de la décision à trente jours à compter de l'affichage ou de la transcription dans le registre des permis.

B.13.3.3.6.4. Un tel abrègement du délai de recours a pour conséquence que les intéressés ne disposeront que d'une durée limitée pour prendre connaissance de l'affichage ou de la

transcription dans le registre des permis et, le cas échéant, pour introduire un recours. Il est vrai que l’affichage et la transcription dans le registre des permis sont une forme de publication adéquate pour informer les personnes intéressées de l’existence de la décision, ainsi que la Cour l’a constaté en B.13.3.3.4 et B.13.3.3.5. Toutefois, l’article 133/71, § 2, 1^o, b), 2^o, b), et 3^o, b), du décret du 18 mai 1999, en réduisant le délai de recours à trente jours à compter de l’affichage ou de la transcription dans le registre des permis au lieu de soixante jours à compter de la connaissance de la décision, impose un devoir de vigilance dont la rigueur est disproportionnée.

B.13.3.3.6.5. Eu égard à ce qui précède, le délai de trente jours, dans les cas prévus par l’article 133/71, § 2, 1^o, b), 2^o, b), et 3^o, b), du décret du 18 mai 1999, limite de manière disproportionnée le droit d’accès au juge ».

B.6.3. Par suite de cette annulation, le législateur décrétole a porté à quarante-cinq jours le délai de recours prévu à l’article 4.8.16 du Code flamand de l’aménagement du territoire, qui a coordonné l’article 133/71 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 (article 5 du décret du 8 juillet 2011 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l’Aménagement du Territoire »; voy. aussi *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n^o 1171/1, pp. 10-11).

B.6.4. Par le décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l’aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations », le contenu de l’article 4.8.16 du Code flamand de l’aménagement du territoire a été repris dans l’article 4.8.11 du même Code (voy. aussi *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n^o 1509/1, p. 12).

Quant au fond

B.7. Les questions préjudicielles portent sur la constitutionnalité de l’article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l’aménagement du territoire, en ce qu’en vertu de cette disposition, le délai de recours pour un tiers intéressé, c’est-à-dire pour une personne « à qui la décision d’enregistrement contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients » (article 4.8.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du même Code), prend cours le jour qui suit celui de l’inscription de la construction au registre des permis comme étant réputée autorisée.

Les questions préjudicielles portent ainsi exclusivement sur l’article 4.8.11, § 2, 2^o, b), du Code flamand de l’aménagement du territoire, qui fixe le point de départ du délai de recours

pour les cas dans lesquels aucune notification de la décision d'enregistrement n'est requise. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.8. Selon les termes de la première question préjudicielle, la disposition en cause fait naître une différence de traitement entre le tiers intéressé qui souhaite introduire un recours contre une décision d'enregistrement et le tiers intéressé qui souhaite introduire un recours contre un permis d'environnement. Dans ce dernier cas, le délai de recours de quarante-cinq jours prend cours à compter « du jour après le premier jour d'affichage de la décision », conformément à l'article 105, § 3, 2°, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014). Le Conseil pour les contestations des autorisations interroge la Cour sur la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus).

B.9.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9.2. L'article 13 de la Constitution garantit le droit d'accès au juge assigné par la loi.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit tout autant le droit d'accès à un juge pour les contestations sur des droits et obligations de caractère civil et pour établir le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

B.10.1. L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.10.2. Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

De surcroît, les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter à la fois un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure, et une souplesse excessive qui aboutirait à supprimer les conditions de procédure établies par les lois (CEDH, 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD003578703, § 29; 25 mai 2004, *Kadlec et autres c. République tchèque*, ECLI:CE:ECHR:2004:0525JUD004947899, § 26). En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente (CEDH, 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

B.11. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand fait valoir, il ne découle pas de l'arrêt n° 8/2011 mentionné en B.6.2 que la disposition en cause est compatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelle précitées. Ainsi qu'il ressort des considérants B.13.3.3.4 et B.13.3.3.5 de cet arrêt, la Cour n'a, à cet égard, compte tenu de la portée des

moyens invoqués, apprécié que le caractère approprié des points de départ du délai de recours relatif aux décisions d'autorisation et de validation. La Cour n'a pas, par cet arrêt, examiné la constitutionnalité du fait que le délai de recours relatif aux décisions d'enregistrement prend également cours le jour qui suit celui de l'inscription au registre des permis. Elle ne s'est pas non plus prononcée sur la différence de traitement soulevée dans la première question préjudicielle entre des tiers intéressés, selon qu'ils souhaitent introduire un recours contre une décision d'enregistrement ou contre un permis d'environnement.

B.12. Bien qu'ils portent tous deux sur le caractère autorisé d'une construction, permis d'environnement et décision d'enregistrement ont des portées différentes.

Un permis d'environnement est « la décision écrite de l'autorité délivrant le permis portant autorisation d'un projet soumis à autorisation » (article 2, alinéa 1er, 7^o, du décret du 25 avril 2014). Un tel permis est octroyé à l'issue d'une procédure ordinaire ou simplifiée, avec ou sans obligation d'organiser une enquête publique et de recueillir différents avis (chapitre 2 du même décret). Il s'agit d'autoriser des actes urbanistiques qui, en principe, n'ont pas encore eu lieu et pour lesquels l'autorité qui délivre les permis estime qu'ils respectent notamment les prescriptions urbanistiques et le bon aménagement du territoire.

Une décision d'enregistrement est une décision administrative en vertu de laquelle « une construction est reprise comme 'supposée être autorisée' au registre des permis » ou en vertu de laquelle « une telle reprise est refusée » (article 4.8.2, 3^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire). La compétence du collège des bourgmestre et échevins est en outre limitée à un examen actif des moyens de preuve disponibles, dans le but de vérifier si les constructions ont réellement été édifiées avant le 22 avril 1962 ou entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional (voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 12 novembre 2020, n^o RvVb-A-2021-0270, p. 11). Un défaut de conformité aux prescriptions urbanistiques ou au bon aménagement du territoire ne peut pas conduire au refus de l'inscription au registre des permis (voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 21 avril 2020, n^o RvVb-A-1920-0762, p. 9). Les présomptions d'autorisation existent en outre « indépendamment de l'inscription au registre des permis, de sorte qu'il ne

fait aucun doute qu'elles peuvent être valablement invoquées, et ce même s'il n'est pas encore question d'une mention dans le (projet de) registre des permis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 107).

B.13.1. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.13.2. Compte tenu des différences qui existent entre les permis d'environnement et les décisions d'enregistrement, le législateur décrétoal n'est pas tenu de soumettre les recours dirigés contre chacune de ces décisions à des règles de procédure identiques, en particulier en ce qui concerne le calcul du délai de recours. La Cour doit toutefois vérifier si le choix du législateur décrétoal de faire débiter le délai de recours relatif aux décisions d'enregistrement le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit des tiers intéressés d'accéder au juge.

B.14.1. Chaque commune est « tenue d'établir et d'actualiser un registre des permis, de permettre sa consultation et d'en délivrer des extraits conformément aux dispositions du présent code » (article 5.1.2, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Le registre des permis est accessible « au public dans la maison communale » (article 5.1.6, alinéa 2, du même Code).

Comme le soutient le Gouvernement flamand, des tiers peuvent donc aisément consulter le registre des permis. Mais, dans la plupart des cas, ils ne sont pas au courant qu'une construction qui pourrait leur causer des désagréments ou des inconvénients a été inscrite à ce registre comme étant réputée autorisée. En effet, les constructions auxquelles s'applique une présomption de permis et à l'égard desquelles une décision d'enregistrement a été prise existent par définition depuis longtemps de manière inchangée. Ni le demandeur ni la commune ne sont tenus de rendre public le projet d'inscription au registre des permis, et il n'est pas nécessaire d'organiser une enquête publique. Le Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit par ailleurs pas la moindre forme de publicité, tel l'affichage, à l'égard de tiers en ce qui concerne la décision d'enregistrement.

B.14.2. En outre, l'inscription d'une construction au registre des permis comme étant réputée autorisée peut produire des effets juridiques, même si la présomption de permis existe en principe indépendamment d'une telle inscription. En ce qui concerne les constructions existantes édifiées entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional, le caractère autorisé peut en effet être « contesté par le biais d'un procès-verbal ou d'un acte d'opposition non anonyme, chaque fois rédigé dans un délai de cinq ans après l'édification ou la pose de la construction » (article 4.2.14, § 2, alinéa 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Cette preuve contraire ne peut cependant plus être fournie « une fois que la construction est enregistrée depuis un an dans le registre des permis comme étant 'réputée autorisée' » (article 4.2.14, § 2, alinéa 2, du même Code).

D'après l'exposé des motifs du décret du 27 mars 2009, « le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime exigent sous cette perspective que l'inscription comme construction 'réputée autorisée' acquière ainsi un caractère intangible après un délai raisonnable d'un an », et « la décision d'enregistrement ou de non-enregistrement d'une construction (comme 'réputée autorisée') sur laquelle repose une présomption peut être génératrice de droits ». Le législateur décretaal a recherché un « juste équilibre entre la supériorité de la loi et le principe de la sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, pp. 109-110; voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 15 janvier 2019, n° RvVb-A-1819-0493, pp. 8-9).

B.14.3. Compte tenu de ces éléments, la disposition en cause impose un devoir de vigilance disproportionné aux tiers intéressés qui souhaitent introduire auprès du Conseil pour les contestations des autorisations un recours contre une décision d'enregistrement. L'on ne peut raisonnablement attendre d'un riverain qu'il consulte sur une base très régulière le registre des autorisations, à la seule fin de vérifier si celui-ci répertorie des constructions susceptibles de lui causer des désagréments ou des inconvénients. C'est d'autant plus vrai que les informations qui figurent dans le registre des permis sont « classées par parcelle cadastrale » (article 5.1.2, § 1^{er}, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire) et qu'il n'est pas exclu que, dans un environnement fortement urbanisé, plusieurs constructions existantes érigées sur différentes parcelles cadastrales causent des désagréments ou des inconvénients à des personnes.

L'objectif poursuivi par le législateur décretaal d'offrir le plus rapidement possible une sécurité juridique au demandeur ne permet donc pas de justifier que le délai de quarante-cinq jours pour introduire un recours contre une décision d'enregistrement prenne cours le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis comme étant réputée autorisée. D'autres formules de délai et formes de publicité peuvent offrir dans un délai raisonnable une sécurité juridique au demandeur quant à la situation de sa construction en matière de permis, tout en garantissant le droit des tiers intéressés d'accéder au juge.

B.14.4. La circonstance que la Cour a jugé, par son arrêt n° 8/2011, précité, que le législateur décretaal pouvait faire débiter le délai de recours relatif aux décisions de validation le jour qui suit celui de l'inscription au registre des autorisations ne change rien à ce qui précède. Comme la Cour l'a indiqué dans cet arrêt (B.13.3.3.5), les décisions de validation - entre-temps abrogées - étaient en effet limitées à une attestation *as-built* confirmant que les actes relatifs à une construction ou à un ensemble immobilier ne dérogeaient pas ou ne dérogeaient que de façon marginale aux plans autorisés ou déclarés. La décision octroyant un permis était généralement publiée par voie d'affichage, si bien que les tiers intéressés pouvaient savoir que des actes urbanistiques auraient lieu, et cet affichage avait déjà fait débiter un délai pour attaquer la décision octroyant un permis.

B.15. Il ressort de ce qui précède que l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*) du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La lecture combinée de ces articles de la Constitution avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne saurait aboutir à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

B.16. Eu égard au constat d'inconstitutionnalité formulé en réponse à la première question préjudicielle, la réponse à la seconde question préjudicielle n'est plus utile à la solution du litige au fond.

La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 octobre 2023.

Le greffier,

La présidente f.f.,

F. Meersschaut

J. Moerman